

Till trafikutskottet

Ärendet

Trafikutskottet har den 26 mars 1998 beslutat bereda finansutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1997/98:62 Regional tillväxt – för arbete och välfärd, mom. 5, jämte motioner i de delar som berör finansutskottets beredningsområde.

I mom. 5 föreslås att riksdagen godkänner regeringens förslag om Botniabanan (avsnitt 6.2.2.2). I detta avsnitt föreslår regeringen att riksdagen godkänner

- att kostnader förknippade med finansiering, planering, projektering, upphandling och byggande av Botniabanan, exklusive resecentra, får finansieras med lån, som exklusive finansiella kostnader, motsvarar en total kostnad uppgående till högst 8 200 miljoner kronor i prisnivå den 1 januari 1997,
- att staten och berörda kommuner bildar ett aktiebolag, Botniabanan AB, med ansvar att finansiera, projektera, upphandla, bygga och hyra ut Botniabanan.

Propositionen har av kammaren remitterats till arbetsmarknadsutskottet som i sin tur beslutat överlämna avsnittet 6.2.2.2 om Infrastrukturen för kommunikationer till trafikutskottet.

Bakgrund

Den 16 januari 1997 beslöt regeringen att uppdra åt en förhandlingsman att bereda vissa frågor angående utbyggnad av Botniabanan. Efter det att regeringen redovisat ett förslag till avsiktsförklaring angående Botniabanan i 1997 års vårproposition ingick förhandlingsmannen den 27 november 1997 ett huvudavtal om byggande av Botniabanan med Kramfors kommun, Örnsköldsviks kommun, Nordmalings kommun, Umeå kommun, Västernorrlands läns landsting samt Västerbottens läns landsting. För att avtalet skall träda i kraft krävs att det godkänns av regeringen samt av berörda kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige. I avtalet delas genomförandet av Botniabanan upp i en del om järnväg och en del om resecentra. Exklusive

finansieringskostnader kostnadsberäknas järnvägen på sträckan Nyland–Örnsköldsvik–Umeå till 8 200 miljoner kronor. Alla kostnader som är förknippade med utredning, upphandling och byggande av järnvägen föreslås finansieras med lån, som ett av staten och kommunerna gemensamt ägt aktiebolag skall ansvara för. Av kommunernas utredningskostnader för järnvägen får högst 8 miljoner kronor belasta projektet. Lånet skall börja återbetalas då de olika etapperna öppnas för trafik. Bygget av järnvägen delas in i följande tre etapper.

Etapp 1, Örnsköldsvik–Husum, kostnadsberäknas till 1 300 miljoner kronor och skall vara färdigställd senast i juni år 2002.

Etapp 2, Nyland–Örnsköldsvik, kostnadsberäknas till 4 200 miljoner kronor och skall vara färdigställd i december år 2005.

Etapp 3, Husum–Umeå, kostnadsberäknas till 2 700 miljoner kronor och skall vara färdigställd i december år 2005.

Bygget av nya resecentra kostnadsberäknas till ca 600 miljoner kronor.

Kommunerna och landstingen förbinder sig, genom sina länstrafikbolag, att under 15 år efter Botniabananans färdigställande bedriva regional persontrafik till en årlig bruttotrafikkostnad av 30 miljoner kronor.

Eftersom Botniabananans exakta sträckning och slutliga utformning till stora delar ännu är okänd, finns det osäkerheter i de kostnadsbedömningar som ligger till grund för avtalet. Om det visar sig att kostnaden för järnvägen överstiger 8 200 miljoner kronor i prisnivå den 1 januari 1997, skall parterna överenskomma om hur den ökade kostnaden skall hanteras innan bygget påbörjas. I avtalet anges vidare att staten och kommunerna är överens om att, så snart avtalet trätt i kraft, bilda ett gemensamt aktiebolag med namnet Botniabanan AB, vars uppgifter skall vara att ansvara för att järnvägen finansieras, byggs och hyrs ut tills lånen är återbetalda. Av aktierna i bolaget, som skall ha ett aktiekapital på minst 1 och högst 4 miljoner kronor, skall staten äga 91 % och kommunerna 9 %. Staten skall förbinda sig att utfärda kapitaltäckningsgarantier gentemot Botniabanan AB samt att garantera bolagets förpliktelser gentemot långivare, rättighetsinnehavare och fordringsägare med avseende på kostnaden för finansiering och byggande av Botniabanan.

När en etapp av järnvägen färdigställts och godkänts av Banverket, skall den hyras ut till Banverket och införlivas i stamjärnvägsnätet. Hyran skall täcka kostnaderna för räntor och amorteringar på upptagna lån samt Botniabanan AB:s verksamhet. När lånen är betalda, vilket i avtalet anges till år 2045, förbinder sig Banverket att köpa järnvägen för 1 miljon kronor. Den årliga kostnaden för räntor och amorteringar är bl.a. beroende av den framtida ränteutvecklingen och lånens återbetalningstid. Vid antagande om att banan i sin helhet öppnas för trafik år 2006, att återbetalningstiden på lånen är 40 år och att den nominella räntan är 6,2 %, blir den årliga kostnaden för räntor och amorteringar ca 405 miljoner kronor. Om återbetalningstiden på lånen i stället är 25 år, blir den årliga kostnaden för räntor och amorteringar ca 525 miljoner kronor per år.

Regeringen anser att det avtal som ingåtts mellan statens förhandlingsman samt berörda kommuner och landsting är förenligt med de villkor rörande bl.a. regionalt ansvarstagande som regering och riksdag tidigare beslutat om för ett eventuellt genomförande av Botniabanan. Under förutsättning av de övriga berörda parternas godkännande, har regeringen därför inget att erinra mot avtalets innehåll i denna del eller mot att staten och kommunerna bildar ett gemensamt bolag med ansvar att finansiera, bygga och hyra ut Botniabanan i enlighet med de principer som framgår av avtalet. I enlighet med avtalet föreslår regeringen således att kostnader förknippade med finansiering, planering, projektering, upphandling och byggande av Botniabanan, exklusive resecentra, skall finansieras med lån som exklusive finansiella kostnader motsvarar en total kostnad uppgående till högst 8 200 miljoner kronor, i prisnivå den 1 januari 1997.

Vidare bör staten och berörda kommuner bilda ett aktiebolag, Botniabanan AB, med ansvar att finansiera, projektera, upphandla, bygga och hyra ut Botniabanan.

Vad gäller lånefinansieringen anser regeringen att återbetalningstiden från den tidpunkt då banan öppnas för trafik bör begränsas till ca 25 år och att de årliga kostnaderna för räntor och amorteringar skall finansieras på statsbudgeten, utgiftsområde 22, kommunikationer. Avgifter vad gäller statliga garantier skall fastställas av Riksgäldskontoret.

Regeringen har den 12 februari 1998 uppdragit åt Banverket att, i samråd med berörda avtalsparter, vidta förberedelsearbeten för genomförandet av Botniabanan. I 1998 års vårproposition avser regeringen att återkomma till riksdagen vad avser ytterligare organisatoriska och finansiella frågor rörande Botniabaneprojektet samt formerna för den löpande återrapporteringen till regering och riksdag.

Motioner

I *motion A33* av Elver Jonsson m.fl. (fp) sägs att Botniabanan är ett angeläget projekt, men för att kunna byggas krävs det att andra intressenter än staten tar ett större ansvar för finansieringen. Motionärerna anser att detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Förslag i den ekonomiska vårpropositionen 1998

I enlighet med förslagen om finansieringen av Botniabanan i proposition 1997/98:62 föreslås i den ekonomiska vårpropositionen att regeringen bör bemyndigas att, vad avser den första utbyggnadsetappen av Botniabanan, Örnsköldsvik–Husum, utställa kapitaltäckningsgarantier till skydd för Botniabanan AB:s egna kapital och att garantera bolagets förpliktelser gentemot långivare, rättighetsinnehavare och fordringsägare, inom en ram som exklusive mervärdesskatt uppgår till 1 495 miljoner kronor, varav 195 miljoner kronor avser räntekostnader under byggtiden och övriga finansiella kostnader. Dessa medel bör även få användas för planeringsarbete, t.ex. järnvägsut-

redning för ytterligare etapper. Regeringen avser att fortlöpande återkomma till riksdagen i budgetpropositionen i syfte att återrapportera och följa upp genomförandet av Botniabanan. Medel för att täcka statens kostnader för hyra av Botniabanan och andra betalningar som följer av garanterade lån och kapitaltäckningsgarantin skall inrymmas i statsbudgeten fr.o.m. 2004.

För att möjliggöra att Botniabanan AB utan dröjsmål skall kunna starta och bygga upp sin verksamhet, bör Banverket bemyndigas att få använda anslaget A 4 *Investeringar samt drift och underhåll av statliga järnvägar* för lån till Botniabanan AB:s verksamhet inom en ram av 50 miljoner kronor. Botniabanan AB skall återbetala medlen till Banverket senast den 1 juli 1999.

I två motioner Fi45 av Per Westerberg m.fl. (m) respektive Fi30 av Lars Tobisson m.fl. (m) yrkas avslag på regeringens förslag till finansiering av Botniabanan.

Finansutskottet avser att behandla dessa förslag i vårpropositionen jämte motionerna i betänkande FiU27 tilläggsbudget 1 för budgetåret 1998.

Budgetlagens bestämmelser om finansiering av infrastrukturinvesteringar

I lagen (1996:1059) om statsbudgeten stadgas att i statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Med statens verksamhet avses i denna lag sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen (1 §). Enligt denna lag skall infrastrukturella investeringar finansieras med anslag (22 §).

I proposition 1995/96:220 lagen om statsbudget anfördes att en stor del av statens investeringar utgörs av s.k. infrastrukturella investeringar. Dessa investeringar kan – till skillnad från investeringar för förvaltningsändamål – sägas utgöra resultatet av myndigheternas verksamhet och används främst av andra än staten. Som exempel nämns vägar och järnvägar. Investeringarna har ett samhällsekonomiskt värde men ger i allmänhet ingen monetär avkastning till staten.

Anslagsfinansiering av infrastrukturella investeringar ger riksdagen bättre överblick och större inflytande än lånefinansiering. Detta är särskilt viktigt i fråga om stora infrastrukturella investeringar som inte ger monetär avkastning. För sådana investeringar skulle framtida anslagstilldelningar bindas om amorteringar och räntor på lämnade interna lån under en följd av år skulle finansieras med anslag i stället för att själva investeringsutgiften anslagsfinansierades under anskaffningsåret.

Lånefinansiering av en myndighets investeringar för förvaltningsändamål gör det möjligt för myndigheterna att finansiera investeringar som sänker driftkostnaderna mer än de tillkommande kapitalkostnaderna, eller som medger ökade eller förbättrade verksamhetsresultat med oförändrad resursförbrukning. Motsvarande förutsättningar gäller inte för infrastrukturella investeringar anförde regeringen i proposition 1996/97:220. De infrastrukturella investeringarna är i regel stora och betydande reala resurser, och en betydande produktionskapacitet tas i anspråk. För staten gäller därför statsfi-

nansiella och samhällsekonomiska förutsättningar som inte påverkas av finansieringsformen. Regeringen har således slagit fast att infrastrukturella investeringar bör finansieras med anslag.

Vad som sagts om finansiering av investeringar av infrastrukturell art borde enligt regeringens mening gälla även för finansiering av annan egendom som inte bokförs som tillgångar, t.ex. krigsmateriel, befästningar, kulturfästigheter och museiföremål.

I 23 § lagen (1996:1059) om statsbudget sägs att riksdagen för viss myndighet eller för viss anskaffning kan besluta att finansiering skall ske på annat sätt än enligt de regler som nämns i 22 §. I proposition 1996/97:220 anfördes att om t.ex. regeringen bemyndigas att förvärva aktier och investeringen inte förväntas ge tillräcklig avkastning kan en del av investeringen finansieras med anslag och en del med ett internt lån i Riksgäldskontoret. Ett annat exempel kan vara att avgifter skall tas ut för utnyttjandet av en trafik-anläggning. I ett sådant fall kan investeringen helt eller delvis finansieras med ett internt lån. Det kan också tänkas att någon myndighet bör ges särskilda möjligheter till finansiering av investeringar, t.ex. som ett led i en försöksverksamhet eller som en följd av EU-medlemskapet.

Finansutskottets senaste behandling av frågan om finansieringen av infrastrukturinvesteringar

Regeringen redovisade i vårpropositionen 1997 (avsnitt 6.19) att det inom Vägverkets ansvarsområde fanns ett antal vägobjekt som är mycket angelägna ur trafiksäkerhets- och sysselsättningssynpunkt och som var färdiga för byggstart redan under år 1997. Dessa vägprojekt var E 18/20 Örebro–Arboga, E 4 Stora Åby–Väderstad, E 22 Söderåkra–Hossmo samt E 4 trafikplats Hallunda. Regeringen uppgav att anslagna medel inte var tillräckliga för att byggstart skulle ske redan år 1997. Regeringen föreslog därför att Vägverket skulle få möjlighet att låna 2 169 miljoner kronor i Riksgäldskontoret.

Vidare föreslogs att det under utgiftsområde 22 anvisade anslaget Bygande av vägar (A 3) skulle belastas med kostnader för räntor och amorteringar avseende lån för de angivna vägprojekten.

Finansutskottet anförde i betänkande 1996/97:FiU20 (del 1 s. 216) att utskottet kunde godta att Vägverket får ta upp lån i Riksgäldskontoret för att tidigarelägga vissa angivna vägprojekt. Detta medgivande borde dock ses som ett enstaka undantagsfall mot bakgrund av de behov som då förelåg av speciella åtgärder för att skyndsamt kunna åstadkomma ökad sysselsättning och tillväxt. Den statsfinansiella belastningen sedd över en begränsad tidsperiod får därvid inte öka anförde utskottet. Som villkor för återbetalning av de aktuella lånen, inklusive räntor, borde därför gälla att detta skall ske inom den tidsrymd då projekten skulle ha genomförts enligt ordinarie infrastrukturplanering. Utskottet ansåg att riksdagen som sin mening borde ge regeringen detta till känna. Riksdagen följde utskottet (1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284 och 285).

Företrädarna för Moderata samlingspartiet, Folkpartiet och Miljöpartiet motsatte sig lånefinansieringen. Vänsterpartiet kunde godta lånefinansiering som ett enstaka undantagsfall men ansåg inte att ytterligare medel behövde anvisas.

Finansutskottets överväganden

Finansutskottet tar i detta yttrande ställning till frågan om kostnader förknippade med finansiering, planering, projektering, upphandling och byggande av Botniabanan får finansieras med lån samt om riksdagen bör godkänna att staten tillsammans med berörda kommuner bildar ett aktiebolag med ansvar för att finansiera Botniabanan.

Som framgår av inledningen av budgetlagen omfattas inte statliga bolag av bestämmelserna i denna lag. Några formella hinder föreligger således inte enligt budgetlagen för att i detta fall medge att ett statligt aktiebolag, Botniabanan AB, får uppta lån för att finansiera första etappen mellan Örnköldsvik – Husum. Regeringen bör således kunna bemyndigas att låta Riksgäldskontoret ställa ut kapitaltäckningsgarantier till skydd för Botniabanans eget kapital och garantera bolagets förpliktelser gentemot långivare, rättighetsinnehavare och fordringsägare inom en ram om 1 495 000 000 kr.

I motion A33 av Elver Jonsson m.fl. (fp) krävs för att Botniabanan skall kunna byggas att andra intressenter än staten tar ett större ansvar för finansieringen. Utskottet konstaterar i likhet med regeringen att i och med bildandet av det av staten och berörda kommuner ägda bolaget tar regionen ansvar för en väl definierad del av kostnaderna av projektet. Detta anser utskottet vara värdefullt och föreslår att trafikutskottet avstyrker motion A33 (fp).

Finansutskottet har tidigare uttalat att statliga investeringar i infrastruktur-anläggningar såsom, broar, järnvägar och liknande normalt bör finansieras med anslag över statsbudgeten. En sådan finansieringsform ger riksdagen bäst möjlighet till inflytande och överblick. När det gäller det aktuella beslutet om Botniabanan anser dock utskottet att riksdagen genom ställningstagande till garantierna har inflytande över det faktiska investeringsbeslutet.

Det ligger i sakens natur att infrastrukturinvesteringar av dessa slag – trots att de kan vara samhällsekonomiskt lönsamma – sällan tillför ägaren monetära inkomster som kan användas för att betala räntor och amorteringar på lån som eventuellt tagits upp för att finansiera anläggningen. Om en sådan anläggning direkt lånefinansieras kommer därför anslagsmedel att under lång tid behöva avdelas för att betala räntor och amorteringar. Om lånefinansiering tillämpas i större utsträckning kommer efter hand anslagen i allt högre grad att bli låsta för att betala redan gjorda investeringar och framtida riksdagens möjlighet att besluta om nya, angelägna investeringar minskar inom de givna ramarna. I syfte att slå vakt om riksdagens inflytande och handlingsfrihet anser därför finansutskottet att statliga infrastrukturinvesteringar även i fortsättningen i huvudsak skall finansieras med anslag i takt med att anläggningen utförs.

Finansutskottet kan emellertid konstatera att under senare år ett antal större infrastrukturprojekt i Sverige har lånefinansierats. Detta gäller både när det

är staten själv som har utfört investeringen och när samverkan skett med andra intressenter. Särskilda omständigheter i de olika fallen har fått motivera undantag från grundprincipen om anslagsfinansiering. Budgetlagen innehåller också en möjlighet för riksdagen att besluta om undantag.

Utskottet noterar vidare att nya former för finansiering av infrastrukturinvesteringar har börjat tillämpas i andra europeiska länder. I sammanhanget noterar utskottet att Statskontoret fått i uppdrag att analysera innebörden av olika finansieringsformer för infrastrukturinvesteringar.

Anslagen för investeringar och drift av vägar och järnvägar är i och för sig av betydande storlek. Icke desto mindre innebär de beslut om lånefinansieringen som fattats att framtida anslagsutrymme intecknats. Finansutskottet anser därför att riksdagen bör ha full överblick över de framtida anslagskonsekvenserna. Mot denna bakgrund anser utskottet att det är angeläget att riksdagen får en redovisning av i vilken utsträckning anslagsramarna är intecknade för att betala framtida räntor och amorteringar på lån, arrenden och hyror, bidrag samt underhåll för investeringar som beslutats av såväl riksdag, regering som ansvarig myndighet. Det återstående fria utrymmet för nya åtaganden bör komma fram som en restpost. Även ställda garantier bör redovisas och bedömas. Finansutskottet föreslår därför att trafikutskottet hos regeringen begär att en sådan redovisning skall ingå i höstens budgetproposition.

Stockholm den 5 maj 1998

På finansutskottets vägnar

Jan Bergqvist

I beslutet har deltagit: Jan Bergqvist (s), Per-Ola Eriksson (c), Lars Tobisson (m), Lisbet Calner (s), Bo Nilsson (s), Lennart Hedquist (m), Arne Kjörnsberg (s), Sonia Karlsson (s), Fredrik Reinfeldt (m), Carl B Hamilton (fp), Susanne Eberstein (s), Johan Lönnroth (v), Kristina Nordström (s), Per Bill (m), Roy Ottosson (mp), Mats Odell (kd) och Sven-Erik Österberg (s).

Finansiering av infrastrukturinvesteringar

Lars Tobisson (m), Lennart Hedquist (m), Fredrik Reinfeldt (m), Carl B Hamilton (fp), Per Bill (m) och Mats Odell (kd) anser att finansutskottets yttrande fr.o.m. avsnittet med rubriken Finansutskottets senaste behandling av frågan om finansieringen av infrastrukturinvesteringar bort ha följande lydelse:

Finansutskottets tidigare behandling av frågan om finansieringen av infrastrukturinvesteringar

Finansutskottet har vid flera tillfällen, även före budgetlagens tillkomst, behandlat frågor som rör finansieringen av infrastrukturinvesteringar. I budgetproposition 1992/93:100 bilaga 7 Kommunikationsdepartementet föreslogs en ny finansieringsmodell för investeringar i vägar, järnvägar (inkl. eldrifts- och telenätsutrustning) och kollektivtrafikanläggningar. De skulle enligt förslaget finansieras genom lån som skulle tas upp i Riksgäldskontoret. För att finansiera räntor och amorteringar föreslogs att ett särskilt kapitalkostnadsanslag skulle inrättas. En total investeringsram och en låneram skulle fastställas för investeringar i vägar, järnvägar och kollektivtrafikanläggningar för perioden 1994–2003. Som skäl för att införa en ny finansieringsmodell anfördes att flera mycket angelägna investeringar inte hade gått att finansiera inom dittills anslagna ramar. I finansplanen hävdades att genom en övergång till lånefinansiering kunde investeringsnivån höjas ytterligare.

Finansutskottet redovisade sin syn på detta förslag liksom det förslag som regeringen lade fram senare samma år i proposition 1992/93:176 Investeringar i trafikens infrastruktur m.m. i ett yttrande till trafikutskottet (1992/93:FiU4y). Utskottet anförde bl.a. följande:

Som utskottet redovisat i ett yttrande till TU (1987/88:FiU3y) innebär en övergång till att finansiera investeringar med lån i Riksgäldskontoret (RGK) eller på kapitalmarknaden inte att det skapas något ökat reall utrymme som gör det möjligt att öka investeringarna i samhället. Att finansiera statliga investeringar genom lån i RGK i stället för över anslag skapar inte heller något ökat finansiellt utrymme. Även finansieringen via anslag innebär, i den mån inte statsinkomsterna räcker till, att lån upptas i RGK. Utskottet delar således inte uppfattningen att en finansiering av infrastrukturinvesteringar med lån i RGK skulle göra det möjligt att höja investeringarna utöver vad en finansiering över anslag skulle innebära. Däremot kan en sådan ordning påverka vilket inflytande riksdagen får över besluten om infrastrukturinvesteringarna. Enligt regeringens förslag skulle på statsbudgeten endast tas upp ett kapitalkostnadsanslag som skulle belastas med räntor och amorteringar på upptagna lån. Ett ställningstagande från riksdagens sida till omfattningen av ett eller flera kapitalkostnadsanslag kan inte ersätta ett inflytande över investeringarnas omfattning. Belastningen på kapitalkostnadsanslaget kommer att bestämmas genom en mekanisk framräkning baserad på gjorda investeringar. Det anslaget kan riksdagen i detta skede inte påverka. Ställningstagandet till kapitalkostnadsanslaget blir därför ointressant ur beslutssynpunkt. Att perio-

disera utgifterna över investeringens beräknade livslängd, som ett kapitalkostnadsanslag i viss mening kan sägas innebära, kan vara värdefullt ur andra synvinklar, t.ex. för att kunna bedöma den statliga sektorns resursförbrukning. En förutsättning härför är emellertid att en sådan periodisering kan göras på någorlunda objektiva grunder. Det är angeläget att redovisningsprinciper utvecklas i enlighet med vad som brukar betecknas som god redovisningssed. Ändringar av principer får omedelbart genomslag på budgetsaldot och bör därför undvikas. I det gamla systemet med en uppdelning av statsbudgeten i en drift- och en kapitalbudget avskrevs investeringar direkt till den del de inte kunde förväntas ge monetär avkastning. Det innebar att de till denna del finansierades över driftbudgeten med löpande inkomster. Endast den del av investeringarna som kunde beräknas ge monetär avkastning fick tas upp på kapitalbudgeten och därigenom lånefinansieras. Den gamla drift- och kapitalbudgeten hade som utskottet ser det vissa förtjänster i dessa avseenden men även vissa svagheter. Den var framför allt svåröverskådlig och ofullständig.

De nu redovisade principerna för uppdelningen på en drift- och en kapitalbudget har sin motsvarighet i den företagsekonomiska redovisningskonventionen. Enligt denna konvention får ett företag inte redovisa en investering som tillgång om avkastningen från investeringen inte tillfaller företaget. De framtida inkomsterna från många statliga investeringar tillfaller emellertid inte staten direkt utan andra samhällssektorer.

Investeringar i staten är av två huvudtyper. Dels är investeringar insatsresurser – produktionsfaktorer – för att myndigheterna skall kunna bedriva sin verksamhet (lokaler, datorer, telefonväxlar etc.), dels är investeringar resultat av vissa myndigheters verksamhet som skall utnyttjas av andra än producenten/myndigheten (vägar, järnvägar, skyddsrum etc.).

För myndigheter med förvaltningsanslag kan en modell vara att finansiera investeringar som utgör insatsresurser i myndigheterna med lån och låta kapitalkostnaderna belasta förvaltningsanslaget.

Kapitalkostnaderna i ett sådant system minskar myndigheternas framtida utrymme för löpande utgifter. Myndigheterna får möjlighet att på ett rationellt sätt bedöma investeringarnas värde mot löpande utgifter, eller annorlunda uttryckt, myndigheterna får ta de ekonomiska konsekvenserna av sina investeringsbeslut. Detta resonemang är emellertid inte tillämpligt på infrastrukturinvesteringar, där den förväntade avkastningen inte tillfaller staten i form av inkomster. Av större betydelse är här den samhällsekonomiska bedömningen som kan göras av investeringens värde. Finns det resurser tillgängliga för att öka investeringarna? Vilka blir effekterna på samhälls ekonomin i övrigt? Det är frågor som inte kan bedömas och avgöras inom en enskild myndighet eller ett verk.

Finansutskottet yttrade sig våren 1988 över proposition 1987/88:50 om trafikpolitiken på 1990-talet (1987/88:FiU3y). I yttrandet skrev ett enigt finansutskott följande: Utskottet anser inte att det finns skäl att ändra de principer som slogs fast av 1984/85 års riksdag. För att ett affärsverk skall få finansiera investeringar vid sidan av statsbudgeten direkt via riksgäldskontoret bör liksom hittills gälla att full förräntning kan påräknas på investeringen. För de investeringar där detta inte gäller bör finansieringen liksom hittills ske via

anslag på statsbudgeten. I de fall ett affärsverk medges rätt att låna i riksgäldskontoret bör det ske inom en angiven ram. En upplåning som sker på detta sätt skall på lämpligt sätt rapporteras och redovisas som statsskuld för att överblicken och rapporteringen av den totala statsskulden inte skall försvåras.

Utskottet uttryckte förståelse för de motiv som anförts för att införa andra finansieringsformer för investeringar än via anslagsmedel. Det är emellertid viktigt, anförde utskottet, att i detta sammanhang beakta de krav som riksdagen ställer beträffande möjligheter till inflytande och överblick. Utskottet har alltså samma uppfattning och anser sammanfattningsvis att investeringar i infrastruktur bör anvisas över anslag på statsbudgeten. En finansiering över anslag kan väl förenas med utformning av planeringsramar eller investeringsbemyndiganden som gör det möjligt att långsiktigt planera verksamheten. Det kan dock finnas skäl att överväga andra budget- och redovisningsformer för denna typ av investeringar. Det är i vissa sammanhang väsentligt att behandla investeringar och kapitalkostnader på ett annat sätt än driftkostnader.

Utskottet var i betänkandet (bet. 1992/93:FiU10, återremitterat, FiU20, rskr. 189) för sin del inte berett att tillstyrka att en drift- och en kapitalbudget skulle återinföras, men ansåg att frågan om hur investeringarna i infrastruktur skall finansieras, budgeteras och redovisas borde övervägas ytterligare.

— — —

Propositionen om investeringar i trafikens infrastruktur (1992/93:176) har därefter överlämnats till riksdagen. I propositionen lämnas en redovisning för hur styrformerna för investeringar i trafikens infrastruktur bör utvecklas.

Utskottet har tagit del av dessa förslag. Som utskottet ser det föreslås i propositionen vissa förbättringar och förtydliganden vad gäller styrformerna och redovisningen. Förslaget har också andra förtjänster. En bättre överensstämmelse åstadkoms i redovisningen mellan budgetbelastning och medborgarnas utnyttjande av investeringarna. Genom en treårsram för upplåningen ges riksdagen möjlighet att styra den totala omfattningen av trafikinvesteringarna. Vidare kommer en årlig utfallsredovisning att lämnas i form av uppföljning mot investeringsplan och ingångna åtaganden. Trots detta måste utskottet konstatera att den för finansutskottet intressanta frågan om hur riksdagen skall kunna utöva finansmakten för investeringsutgifter som saknar direkt monetär avkastning, dvs. på vilket sätt dessa medel skall omfattas av budgetregleringen, inte fått en för riksdagen tillfredsställande lösning. Utskottet vill åskådliggöra detta med följande exempel. I propositionen föreslås att ett kapitalkostnadsanslag skall införas på statsbudgeten som skall belastas med amorteringar och räntor på lån till bl.a. Vägverket och Banverket. Denna typ av anslag kan emellertid leda till vissa icke önskvärda effekter. Antag att staten önskar öka sitt sparande för att minska sin skuldsättning och av det skälet ålägger Banverket och Vägverket att öka sina amorteringar. Innebörden härav blir med propositionens förslag till finansiering av infrastrukturinvesteringar att utfallet på kapitalkostnadsanslaget ökar. Den paradoxala effekten blir således att budgetunderskottet ökar trots att myndigheterna ökat sitt sparande.

Det omvända skulle också kunna inträffa om amorteringstiden i stället förlängs, vilket egentligen innebär ett mindre sparande än annars. Därigenom skulle belastningen på kapitalkostnadsanslaget minska och budgetsaldot

förbättras. Den faktiska upplåningen påverkas i detta skede inte, eftersom upplåningen redan har skett i samband med att investeringen genomförs.

Exemplen visar enligt utskottets mening att begreppet kapitalkostnadsanslag ger statsbudgeten och budgetunderskottet, om de i proposition 176 föreslagna förändringarna genomförs, en annan innebörd än de hittills haft. Genom att man ändrar amorteringstiden kan budgetsaldots storlek påverkas.

Enligt finansutskottets mening aktualiserar detta frågan på vilket sätt riksdagen skall utöva sin finansmakt. Det hittills vedertagna sättet att genom anslagsbeslut fastställa en budgetreglering för nästkommande budgetår skulle behöva utvecklas vidare till att omfatta även investeringsbemyndiganden och liknande långsiktiga utgiftsåtaganden.

— — —

Finansutskottet anser därför att för riksdagen mer vedertagna beslutsformer – att anvisa medel över anslag och fastställa inriktningen och omfattningen av verksamheten genom planerings- eller investeringsbemyndiganden – bör användas också för beslut om investeringar i trafikens infrastruktur.

Finansutskottet stod enigt bakom detta yttrande. I beslutet deltog bl.a. utskottets dåvarande ordförande Per-Ola Eriksson (c), Lars Tobisson (m), Lisbet Calner (s), Arne Kjörnsberg (s) och Sonia Karlsson (s), vilka fortfarande är ledamöter av utskottet. Vänsterpartiet hade vid detta tillfälle inte någon ledamot i utskottet men deltog med suppleant som hade rätt att lämna särskilda meningsyttringar till utskottets betänkanden. Johan Lönnroth deltog vid detta sammanträde och anmälde inte någon avvikande uppfattning. Finansutskottets ställningstagande tillstyrktes av trafikutskottet och följdes av riksdagen. Bl.a. med anledning härav initierades ett utredningsarbete kring principiella statliga redovisningsfrågor som så småningom resulterade i att ett förslag till budgetlag lades fram och antogs av riksdagen (se ovan).

Trots stadganden i budgetlagen har nya förslag lagts fram av regeringen om att finansiera vissa typer av infrastrukturinvesteringar med lån.

Regeringen redovisade så sent som i vårpropositionen 1997 (avsnitt 6.19) att det inom Vägverkets ansvarsområde fanns ett antal vägobjekt som är mycket angelägna ur trafiksäkerhets- och sysselsättningssynpunkt och som var färdiga för byggstart redan under år 1997. Dessa vägprojekt var E 18/20 Örebro–Arboga, E 4 Stora Åby–Väderstad, E 22 Söderåkra–Hossmo samt E 4 trafikplats Hallunda. Regeringen uppgav att anslagna medel inte var tillräckliga för att byggstart skulle ske redan år 1997. Regeringen föreslog därför att Vägverket skulle få möjlighet att låna 2 169 miljoner kronor i Riksgäldskontoret.

Vidare föreslogs att det under utgiftsområde 22 anvisade anslaget Byggande av vägar (A 3) skulle belastas med kostnader för räntor och amorteringar avseende lån för de angivna vägprojekten.

Finansutskottet anförde i betänkande 1996/97:FiU20 (del 1 s. 216) att utskottet kunde godta att Vägverket får ta upp lån i Riksgäldskontoret för att tidigarelägga vissa angivna vägprojekt. Detta medgivande borde dock ses som ett

enstaka undantagsfall mot bakgrund av de behov som då förelåg av speciella åtgärder för att skyndsamt kunna åstadkomma ökad sysselsättning och tillväxt. Den statsfinansiella belastningen sedd över en begränsad tidsperiod får därvid inte öka anförde utskottet. Som villkor för återbetalning av de aktuella lånen, inklusive räntor, borde därför gälla att detta skall ske inom den tidsrymd då projekten skulle ha genomförts enligt ordinarie infrastrukturplanering. Utskottet ansåg att riksdagen som sin mening borde ge regeringen detta till känna. Riksdagen följde utskottet (1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284 och 285).

Företrädarna för Moderata samlingspartiet, Folkpartiet och Miljöpartiet motsatte sig lånefinansieringen. Vänsterpartiet kunde godta lånefinansiering som ett enstaka undantagsfall men ansåg inte att ytterligare medel behövde anvisas.

Finansutskottets överväganden

Finansutskottet tar i detta yttrande endast ställning till frågan hur finansiering av infrastrukturinvesteringar bör ske. Frågan om projektet Botniabanan, liksom andra statliga infrastrukturinvesteringar inom kommunikationsområdet, bör genomföras eller inte ankommer på trafikutskottet att ta ställning till.

Riksdagen har som framgått fastställt regler för hur budgeten skall utformas. Syftet härmed är att skapa en stram och effektiv beslutsprocess där kostnaderna och effekterna för olika budgetåtaganden skall framgå på ett tydligt sätt. Det skall vara möjligt att bedöma effekterna på det statliga upplåningsbehovet och hur de påverkar utgiftstaket för de statliga utgifterna. Med den information om finansieringen av Botniabanan som presenteras i proposition 62 och i den ekonomiska vårpropositionen är det inte möjligt att göra sådana bedömningar.

Av det som redovisas i proposition 62 framgår dock att regeringen avser att finansiera Botniabanan med lån även i den del den inte kan förväntas bli finansierad med avgifter. Detta strider, som framgått ovan, mot syftet med budgetlagens bestämmelser om finansiering av infrastrukturinvesteringar. Projektet bör enligt utskottets mening i stället finansieras över anslag i samband med att kostnaden uppstår. Därigenom skulle belastningen på statsbudgeten och effekterna på den statliga upplåningen framgå tydligt. Kostnaderna för projektet skulle på ett korrekt sätt kunna jämföras med andra utgifter på statsbudgeten.

Det framgår emellertid att regeringen inte avser att redovisa de faktiska kostnaderna för Botniabanan över statsbudgeten. I stället skall ett statligt bolag, Botniabanan AB, stå för utgifterna när de faktiskt uppstår, och belastningen på statsbudgeten kommer inte att ske förrän projektet är genomfört, år 2005, och riksdagen inte längre kan påverka den ekonomiska omfattningen av projektet. Då skall budgeten belastas med en bokföringsmässigt beräknad kostnad där den totala kostnaden fördelas över en 25-årsperiod fram t.o.m. år 2030. Under denna period kan riksdagen inte utöva sin finansmakt i den meningen att den kan besluta om utgiftens reella storlek. En bokföringsmässigt beräknad kostnad kommer under 25 års tid att ställas mot andra reella

utgifter för barnbidrag, kommunbidrag, brottsbekämpning etc. Det kommer således inte att vara möjligt för riksdagen att genom att t.ex. minska det bokföringsmässigt beräknade anslaget för Botniabanan omprioritera resurser till annan statlig verksamhet.

Förslaget i proposition 62 innebär att man binder upp belastningen på anslaget med en dryg halv miljard kronor per år för de närmaste 25 åren. Det kan inte uteslutas att intresset av att minska utgifterna under denna period leder till att amorteringstiden förlängs ytterligare till 40 år såsom i förhandlingsmannens förslag. Detta skulle minska den *bokföringsmässiga* belastningen på anslaget, och därigenom skulle framtida beslutsfattare kunna förlidas tro att ett reellt ekonomiskt utrymme skapas för att öka andra utgifter.

Det kan hävdas, och har hävdats av företrädare för Finansdepartementet, att budgetlagens bestämmelser inte avser statliga bolag, inte ens om de ägs helt av staten. Det står dock helt klart att även om så är fallet i formell mening så kan de skäl som redovisas i förarbetena till budgetlagen, till varför infrastrukturinvesteringar inte bör finansieras med lån, även återopas om investeringarna genomförs i regi av ett statligt bolag som helt eller delvis ägs av staten. Det ter sig inte heller rationellt att låta ett statligt bolag, visserligen med en nödvändig statlig lånegaranti eftersom bolagets aktiekapital är begränsat till högst 4 miljoner kronor, svara för upplåningen av åtskilliga miljarder kronor när det redan finns en särskild myndighet, Riksgäldskontoret, som har till uppgift att svara för statens upplåning. Förslaget att låta ett statligt bolag svara för upplåningen ter sig således som en skenkonstruktion för att undgå att tillämpa budgetlagens bestämmelser. Att låta ett statligt bolag i stället för ett statligt verk genomföra investeringen minskar också riksdagens inflytande och möjligheter att påverka verksamheten.

Riksdagen har beslutat om ett utgiftstak för vart och ett av åren 1998–2000 och förväntas under våren 1998 besluta om ett tak även för år 2001. Genom att ange ett utgiftstak för de statliga utgifterna har statsmakterna ansett att man skapat ett instrument för att hålla tillbaka de statliga utgiftskraven och bidra till en god hushållning med de statliga resurserna. Med den tillämpning utgiftstaket nu föreslås få kommer detta inte längre att vara fallet.

Kostnaderna för Botniabanan och andra infrastrukturinvesteringar som finansieras med lån via statliga aktiebolag kommer inte att belasta budgeten under de år projekten faktiskt genomförs och därmed inte heller ingå i utgifterna som inräknas under utgiftstaket, de s.k. takbegränsade utgifterna. Där emot är det klart att staten via dessa bolag samtidigt ikläder sig kostnaden för dessa infrastrukturinvesteringar. Staten föreslås ikläda sig en kreditgaranti gentemot bolagen och blir därigenom ansvarig för de åtaganden bolagen gör. Regeringens förslag innebär således att utgiftstaket inte längre kommer att återspegla statens ekonomiska åtaganden för respektive år. De takbegränsade utgifterna inrymmer vad gäller en stor del av utgifterna avseende de infrastrukturella investeringarna endast de bokföringsmässigt beräknade utgifter som regeringen anser bör redovisas över statsbudgeten. Om utgiftstaket skall utgöra en restriktion bör således även skuldåtagandena redovisas när de uppkommer som en post som ingår i de takbegränsade utgifterna. I annat fall blir utgiftstaket endast en manipulation, en post utan reellt innehåll.

Utskottet anser i likhet med vad regeringen anförde i proposition 1995/96:220 att anslagsfinansiering av infrastrukturella investeringar ger riksdagen bättre överblick och större inflytande än lånefinansiering. Detta är särskilt viktigt i fråga om stora infrastrukturella investeringar som inte ger monetär avkastning.

Av vad utskottet nu redovisat framgår att en lånefinansiering som sker via ett statligt bolag väsentligt inskränker riksdagens möjligheter att utöva sin finansmakt och strider mot de intentioner som kommer till uttryck i budgetlagen.

Sammanfattningsvis anser således utskottet att de skäl som ett enigt finansutskott vid ett flertal tillfällen redovisat och riksdagen ställt sig bakom – och som numera även kommit till uttryck i lagen om statsbudgeten – alltför ofta bör tillämpas. De anförda motiven för att anslagsfinansiera infrastrukturinvesteringar kan sammanfattas i följande punkter:

- En lånefinansiering skapar i sig inte något ökat reall utrymme som gör det möjligt att öka investeringarna totalt i samhället.
- Investeringar i infrastruktur är resultatet av en statlig verksamhet, inte en investering i den statliga verksamheten. Jämförelse kan göras med ett industriföretag som producerar investeringsvaror, t.ex. maskiner eller bilar. Även om de som nyttjar dessa produkter ser detta som en investering i sin egen verksamhet betraktas de inte som investering av det producerande företaget.
- Investeringar i infrastruktur ger normalt inte någon monetär avkastning. Enligt de företagsekonomiska redovisningsprinciperna får inte ett företag redovisa en investering som tillgång om avkastningen från investeringen inte tillfaller företaget. För många statliga investeringar gäller att de framtida inkomsterna inte tillfaller staten direkt utan andra samhällssektorer. Det är i själva verket oftast den viktigaste orsaken till att viss verksamhet kan bedrivas på ett samhällsekonomiskt mer effektivt sätt i offentlig regi än i privat regi att inkomsterna från verksamheten inte tillfaller ägaren utan sprids i samhället. Denna typ av verksamhet brukar i ekonomisk teori benämnas kollektiva tjänster. För de trafikanläggningar där avgifter planeras att tas ut kan det däremot vara riktigt att finansiera dessa med lån (detta motsvarar undantaget i 23 § budgetlagen).
- En grundläggande princip som kännetecknar en effektiv och rationell budgetprocess och som också kommer till uttryck i budgetlagen är att olika utgifter som staten står för skall redovisas över statsbudgeten och återspegla de budgetmässiga effekterna av dessa åtaganden. Detta sker inte om utgifter bokförs på statsbudgeten långt efter det att investeringen genomförts.
- Riksdagens inflytande över investeringarnas omfattning och inriktning och möjligheterna att utöva finansmakten underlättas med en korrekt redovisning över statsbudgeten där de faktiska utgifterna bokförs när de uppstår.
- Till detta kan också läggas att en anslagsfinansiering av utgifter för infrastrukturella investeringar ger utformningen av utgiftstaket ett reellt innehåll. Utgiftstaket kan därmed utgöra ett effektivt instrument för att begränsa de statliga utgifterna och bidra till en god hushållning.

- Att låta ett statligt bolag svara för upplåningen och genomföra investeringsprojekt kan möjligen i något slags formell mening vara ett sätt att undgå att behöva tillämpa budgetlagen men strider mot de grundläggande principer som ett enigt finansutskott ställt sig bakom vid ett flertal tillfällen det senaste decenniet.

Om trafikutskottet vid sin behandling av frågan om byggandet av Botniabanan finner att projektet bör genomföras föreslår således finansutskottet att medel härför skall anvisas över anslag på statsbudgeten. Regeringen bör i sitt budgetarbete inför hösten beakta detta och lägga förslag härom i förslaget till statsbudget för år 1999.

Utskottet har därutöver noterat att även andra infrastrukturella investeringar än Botniabanan till stor del avses bli lånefinansierade via statliga bolag, som helt eller delvis ägs av staten. Den bokföringsmässiga belastningen på statsbudgeten sker därigenom vid en senare tidpunkt än när investeringen genomförs och innebär omfattande budgetmässiga åtaganden för decennier framöver. Detta är som utskottet angett principiellt fel, men om regeringen avser att redovisa investeringar på detta sätt är det motiverat att regeringen lämnar en redovisning för riksdagen över vilka ekonomiska åtaganden som staten gjort på det infrastrukturella området och hur dessa kommer att leda till framtida belastningar av anslag. Finansutskottet föreslår således att trafikutskottet hos regeringen begär en sådan redovisning.

Till trafikutskottet	1
Ärendet	1
Bakgrund.....	1
Regeringens förslag i den regionalpolitiska propositionen	3
Motioner	3
Förslag i den ekonomiska vårpropositionen 1998.....	3
Budgetlagens bestämmelser om finansiering av infrastrukturinvesteringar.....	4
Finansutskottets senaste behandling av frågan om finansieringen av infrastrukturinvesteringar	5
Finansutskottets överväganden	6
Avvikande mening.....	8
Finansiering av infrastrukturinvesteringar (m, fp, kd)	8