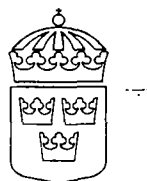


Finansutskottets yttrande

1992/93:FiU4y

Investeringar i trafikens infrastruktur m.m.



1992/93
FiU4y

Till trafikutskottet

Trafikutskottet har den 23 mars 1993 berett finansutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1992/93:176 Investeringar i trafikens infrastruktur m.m. jämte motioner, i de delar som berör finansutskottets beredningsområde.

Avgränsning av yttrandet

Finansutskottet behandlar i detta yttrande till trafikutskottet frågan om att införa ett nytt finansieringssystem, avsnitten 2.1.1 (s. 30–32) och 4 (s. 107–112) i propositionen.

I dessa delar av propositionen föreslås att investeringar i vägar, järnvägar och kollektivtrafikanläggningar skall finansieras genom att lån tas upp i Riksgäldskontoret i stället för att som hittills finansieras över anslag på statsbudgeten.

Propositionen

Enligt RF 9:10 får regeringen inte uppta lån utan riksdagens bemyndigande. Regeringen begär därför ett bemyndigande för regeringen att för perioden 1993/94–1995/96 besluta om låneram för investeringar i vägar, järnvägar och kollektivtrafikanläggningar upp till ett belopp om 42 miljarder kronor. Därutöver föreslås att riksdagen skall besluta att två av regeringen underställda myndigheter, Banverket och Vägverket, skall medges rätt att ta upp lån i Riksgäldskontoret under perioden 1993/94–1995/96 intill ett sammanlagt belopp av högst 36 miljarder kronor för nya investeringar. Detta belopp innefattas emellertid i det förstnämnda bemyndigandet, som även innefattar tidigare upptagna lån för investeringar i vägar och järnvägar om totalt ca 6 miljarder kronor. I propositionen (s. 11) inför regeringen ett nytt begrepp, nämligen skuldsättningsram. Någon närmare innebörd av begreppet ges inte i detta sammanhang. I en särskild hemställanpunkt föreslås att riksdagen skall besluta att skuldsättningsramen för perioden 1993/94–2002/03 skall vara 78 miljarder kronor. De ovannämnda beloppen innefattas i den begärda planeringsramen.

Vidare föreslås riksdagen godkänna att väg- och järnvägsinvesteringar bör planeras inom en ram om totalt 88 miljarder kronor. Därtill kommer 10 miljarder kronor för sådana projekt som redan beslutats inom den av riksdagen tidigare beslutade planeringsramen om 20 miljarder kronor. Riksdagen föreslås också godkänna en viss fördelning av ramen på olika typer av trafikinvesteringar (s. 42) men samtidigt föreslås att regeringen skall bemyndigas besluta om den slutliga fördelningen av låneramen mellan Vägverket och Banverket samt mellan år och ändamål (s. 112). Ett särskilt bemyndigande begärs också för regeringen att besluta om de förändringar i givna bemyndiganden för Vägverket och Banverket som är påkallade av den nya finansieringsmodellen.

I propositionen bedöms att med lånefinansiering kommer de faktiska ränte- och amorteringskostnaderna för investeringar i vägar och järnvägar att tydliggöras på statsbudgeten. För närvarande redovisas de direkta anskaffningsutgifterna.

I propositionen bedöms vidare att lånefinansiering innebär att en periodisering av anskaffningsutgifterna görs på statsbudgeten i stället för att dessa till fullo får täckas med anslagsmedel det aktuella budgetåret. Belastningen på budgeten för amorteringar och räntor uppstår enligt förslaget först efter hand som lån och räntor förfaller till betalning. Budgetbelastningen sägs därmed uppstå först när de samhällsekonomiska vinsterna med uppbyggd och väl fungerande infrastruktur infaller, dvs. i takt med att investeringarna brukas av medborgarna. Med en lånefinansieringsmodell förbättras enligt propositionen riksdagens beslutsunderlag genom att de faktiska kostnaderna staten har för infrastruktursatsningar tydliggörs genom att såväl ränte- som amorteringskostnader synliggörs.

Övergången till en lånefinansiering innebär en temporär förbättring av statsbudgetens saldo. I den takt investeringarna sker kommer denna effekt successivt att minska. Detta innebär dock inte att statens finanser på något sätt förbättras. Genom omläggningen kommer skillnaden mellan statsbudgetens saldo och statens upplåningsbehov tillfälligt att öka.

För att "finansiera" räntor och amorteringar av upptagna lån bör, enligt propositionen, ett särskilt anslag för kapitalkostnader för investeringar i vägar, järnvägar och kollektiva trafikanläggningar, vilka föreslås betalas med lån, inrättas. För budgetåret 1993/94 beräknas detta anslag uppgå till 1 353 miljoner kronor.

I propositionen föreslås mot bakgrund härav att anslagen för byggande av riksvägar, byggande av länstrafikanläggningar, bärighetshöjande åtgärder, nyinvesteringar i stomjärnvägar samt ersättning till Banverket för vissa kapitalkostnader som tillsammans uppgår till närmare 5 miljarder kronor inte skall tas upp i statsbudgeten för budgetåret 1993/94.

Finansutskottet har i betänkandet om den ekonomiska politiken och budgetregleringen (1992/93:FiU10, FiU20) behandlat frågan om finansieringen och redovisningen av investeringar i trafikens infrastruktur. Utskottets behandling föranleddes av ett antal motioner som tog upp frågan om att indela statsbudgeten i en drift- och en kapitalbudget. Utskottet anförde i betänkandet följande:

Investeringar i vägar och järnvägar finansieras traditionellt genom årliga anslag på statsbudgeten. Utgångspunkten för vilka investeringar som skall göras är de gällande tioåriga investeringsplanerna för investeringar i riksvägar, stomjärnvägar och länstrafikanläggningar. De årliga investeringsanslagen har sedan slutet av 1980-talet varit ca 4,6 miljarder kronor per år.

Riksdagen beslutade år 1991 att inrätta ett anslag för investeringar i trafikens infrastruktur. Anslaget skulle främst användas för större sammanhållna projekt av nationell betydelse som gagnar tillväxten och miljön och storstadsregionernas trafiksystem. Riksdagen anvisade 10 miljarder kronor till anslaget men utlovade att en påfyllnad med ytterligare 10 miljarder kronor skulle ske senare. För resten av 1990-talet angav riksdagen en planeringsram på 20 miljarder kronor.

I syfte att möta lågkonjunkturen och minska arbetslösheten har riksdagen vid två tillfällen, i december år 1991 och juni år 1992, beslutat om extra medel till transportsektorn. I december 1992 beslutade riksdagen att anslå ytterligare 1,5 miljarder kronor för åtgärder på länsvägar i skogslänen.

I årets budgetproposition (Kommunikationsdepartementet, bilaga 7) föreslås en ny finansieringsmodell för investeringar i vägar, järnvägar (inkl. eldrifts- och telenätsutrustning) och kollektivtrafikanläggningar. De skall enligt förslaget finansieras genom lån som tas upp i Riksgäldskontoret. För att finansiera räntor och amorteringar kommer ett särskilt kapitalkostnadsanslag att inrättas. En total investeringsram och en låneram kommer att fastställas för investeringar i vägar, järnvägar och kollektivtrafikanläggningar för perioden 1994–2003. Utöver ordinarie investeringar kommer ytterligare investeringar för 30 miljarder kronor att göras, varav 10 miljarder kronor avser redan fattade beslut. Förslag kommer senare i vår att lämnas till hur resurserna skall fördelas mellan Vägverket och Banverket.

Som skäl för att införa en ny finansieringsmodell anföras att flera mycket angelägna investeringar inte har gått att finansiera inom hittills anslagna ramar. I finansplanen sågs att genom en övergång till lånefinansiering kan investeringsnivån höjas ytterligare.

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 realt 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 periodisera 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.

I själva verket är den kanske 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. Verksamheter som karaktäriseras av sådana svårigheter för ägaren att — på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt — få betalning för tillhandahållna tjänster brukar i ekonomisk teori benämnas kollektiva tjänster. Det anförda, som påpekas i finansplanen, visar att den företagsekonomiska redovisningskonventionen inte i alla delar är lämplig att använda för statlig verksamhet.

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. Ett sådant system föreslås i årets finansplan. Utskottet återkommer till detta. 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

se är här den samhällsekonomiska bedömningen som kan göras av investeringens värde. Finns det resurser tillgängliga för att öka investeringarna? Vilka blir effekterna på samhällsekonomin 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 enligt 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 (1992/93:FiU10, 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.

Utskottet förutsatte att regeringen i det fortsatta arbetet med dessa frågor uppmärksammade de problem utskottet här påtalat. De aktuella motionerna avstyrktes därför av utskottet. I en reservation från Ny demokrati förordades att en särskild utredning tillsattes för att lösa de frågor som motionerna aktualiserat.

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 avser att i ett annat sammanhang föreslå riksdagen att hos regeringen hemställa om en översyn av de frågor som utskottet aktualiserat här och i det nämnda betänkandet från i mars 1993 (1992/93:FiU20, rskr. 189).

Den i proposition 176 aktualiserade frågan om finansieringen av investeringar i trafikens infrastruktur måste emellertid lösas nu i samband med riksdagens behandling av propositionen. För att inte senarelägga riksdagens ställningstagande till de nödvändiga investeringarna i trafikens infrastruktur och på ett negativt sätt påverka trafikverkens investeringsplanering bör riksdagen, i avvaktan på en närmare prövning av hur riksdagens finansmakt bör utformas, anvisa nödvändiga medel för infrastrukturinvesteringar över anslag på statsbudgeten. 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.

Det bör ankomma på trafikutskottet att överväga om anslaget skall omfatta de beräknade utgifterna för hela treårsperioden eller endast för ett år i taget. Av betydelse härvid är om planeringen och riksdagens ställningstagande skall ske treårsvis eller vara rullande. Likaså ankommer det på trafikutskottet att ta ställning till om medlen skall anvisas samlat eller fördelas på väg- och järnvägsinvesteringar. Finansutskottet anser dock, med tanke på investeringarnas betydelse för det samhälls-ekonomiska kapacitetsutnyttjandet och behovet att på sikt utveckla kapaciteten, att vägledande för trafikutskottet bör vara att riksdagens ställningstagande inte ytterligare skall försena den planerade utbyggnaden. Riksdagen bör därför fatta de nödvändiga besluten redan i vår.

Ett ställningstagande i denna riktning skulle också tillgodose yrkandena 11–15 i *motion T71 (s)* samt i viss utsträckning även *motion T62 (v)* yrkandena 1 och 7.

Förslaget i *motion T47* av Ulf Melin (m) att överföra delar av fordons-skatten och bränsleskatten direkt till Vägverket för väginvesteringar anser utskottet bör avslås av riksdagen. Förslaget kan inte ses som en finansieringsform, som motionären hävdar, utan är egentligen en specialdestinering av inkomster. Utskottet och riksdagen har vid ett flertal tillfällen avvisat sådana yrkanden. Väginvesteringar bör vägas främst mot andra typer av infrastrukturinvesteringar och inte mot vissa skatteinkomster. En specialdestinering av inkomster till vissa utgifter skulle försvåra för riksdagen att göra en prioritering på rationella grunder mellan olika typer av utgifter.

Stockholm den 20 april 1993

På finansutskottets vägnar

Per-Ola Eriksson

I beslutet har deltagit: Per-Ola Eriksson (c), Hans Gustafsson (s), Lars Tobisson (m), Bengt Wittbom (m), Lars Leijonborg (fp), Roland Sundgren (s), Per Olof Håkansson (s), Tom Heyman (m), Lisbet Calner (s), Stefan Attefall (kds), Bo G Jenevall (nyd), Arne Kjörnsberg (s), Roland Larsson (c), Sonia Karlsson (s) och Alf Egnerfors (s).

Från Vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten Johan Lönnroth (v) närvarit vid den slutliga behandlingen av ärendet.

