Finansutskottets betänkande 1986/87:2

om finansieringen av statens investeringar och om införande av kapitalbudgetredovisning

FiU
1986/87:2

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet två motioner som väckts under allmänna motionstiden och som tar upp principerna för den statliga budgetredovisningen. Motionärerna vill bl.a. att man undersöker om inte ett återinförande av kapitalbudgetredovisningen skulle ge ett bättre underlag för ekonomiska beslut. I den ena motionen diskuteras också frågan om finansieringsformerna för Vattenfalls investeringar.

Utskottet avstyrker motionerna.

Motionerna

1985/86:Fi714 av Birgitta Hambraeus (c), vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär utredning om återinförande av kapitalbudget i statens räkenskaper,

2. att riksdagen hos regeringen begär utredning om konsekvenserna av de statliga verkens olika sätt att finansiera investeringar.

1985/86:Fi715 av Ove Karlsson och Inger Hestvik (s), vari yrkas att riksdagen begär att regeringen ser över metoderna för att redovisa statens utgifter och inkomster så att de kan ge bättre underlag för ekonomiska beslut.

Utskottet

I *motion Fi715* hävdas att den statliga budgetredovisningen inte är anpassad till dagens ekonomiska förhållanden som kännetecknas av en snabbt växande statsskuld, stora budgetunderskott och ett negativt statligt sparande. Under sådana omständigheter är det av stor vikt att få korrekta uppgifter om hur omfattande statens investeringar är i förhållande till statens totala upplåning. Det kan man få, hävdar motionärerna, endast om utgifter för den löpande verksamheten särskiljs från investeringsutgifter som ger avkastning på längre sikt. Motionärerna anser också att förändringar i statens förmögenhetsställning bör redovisas på ett adekvat sätt. Ett exempel på att så inte sker är, enligt deras mening, redovisningen av realiserade kursförluster på statens utlandsupplåning. Dessa förluster som under senare år varit betydande har belastat budgetens utgiftssida trots att de saknar samband med den löpande budgeten. Däremot kan de ha en viss betydelse för statens förmögenhets-

ställning. För att man skall kunna få fram ett bättre underlag för ekonomiska beslut bör nuvarande redovisningspraxis ändras, hävdar motionärerna. I samband därmed bör distinktionen mellan driftbudget och kapitalbudget på nytt införas.

Även i *motion Fi714* tas frågan om ett återinförande av kapitalbudgetredovisningen upp. Motionären framhåller att det vore intressant att undersöka om ett återinförande av kapitalbudgeten kunde hjälpa oss att få en riktigare uppfattning om Sveriges ekonomiska ställning.

Utskottet får med anledning härav framhålla följande. Budgetåret 1980/81 slopades uppdelningen av statsbudgeten i en driftbudget och en kapitalbudget. Den tidigare särredovisningen var betingad av att man ansåg att alla förändringar i statens produktiva förmögenhet skulle redovisas öppet på kapitalbudgeten. Denna budget, vars utgifter således motsvarades av ökningen i statens avkastningsbara tillgångar, skulle i princip vara lånefinansierad. Driftbudgeten, som täckte de löpande utgifterna och oräntabla investeringarna, skulle däremot vara skatte- och avgiftsfinansierad. Beroende på konjunkturläget kunde driftbudgeten över- eller underbalanseras. Sett över en längre tidsperiod borde den dock vara balanserad.

Särredovisningen av statens löpande utgifter och kapitalutgifter kom efter hand att framstå som mindre intressant. Uppmärksamheten riktades i stället på balansen mellan statens samlade inkomster och utgifter, eftersom även kapitalbudgetens utgifter hade stor konjunkturpolitisk betydelse. Tillväxten i statens produktiva förmögenhet blev därmed inte längre utslagsgivande för det statliga upplåningsbehovet. Det grundades i stället på bedömningar av budgetunderskottets inverkan på samhällsekonomin vid varje tillfälle. I praktiken kom därigenom både drift- och kapitalbudgeten att finansieras på samma sätt, dvs. med skatter och med lån. Uppdelningen dem emellan ansågs inte längre tillgodose något meningsfullt syfte. Det visade sig med tiden också svårt att upprätthålla en klar skiljelinje mellan räntabla och icke-räntabla investeringar, dvs. mellan de investeringsutgifter som skulle föras över kapital- resp. driftbudgeten.

Såsom framhålls i de båda motionerna är det av intresse att få belyst även andra ekonomiska samband än de som går att utläsa ur statsbudgeten med nuvarande redovisningsprinciper. Av denna anledning redovisas sedan lång tid tillbaka ett antal specialundersökningar i kompletteringspropositionen, vilka är avsedda att ge en mer fullständig bild av statsbudgeten och dess återverkningar. Av dessa är långtidsbudgeten den äldsta och mest omfattande. I takt med de växande budgetunderskotten har i dessa sammanhang ökad uppmärksamhet kommit att ägnas åt faktorer som är avgörande för automatiken i statsbudgeten. I anslutning till långtidsbudgeten lämnas en sådan översikt. Numera redovisas där också statsbudgetens utgifter uppdelade på realekonomiska kategorier, varvid åtskillnad görs mellan utgifter för konsumtion, investeringar, transfereringar och finansiella transaktioner. I kompletteringspropositionen återges också en balansräkning för staten, vilken kan användas till att bl.a. belysa förändringar av det bokförda värdet av statens nettoförmögenhet. Slutligen vill utskottet i detta sammanhang också nämna att riksgäldsfullmäktige i en bilaga till budgetpropositionen (prop. 100, bil. 17.1) redovisar sina beräkningar av anslaget räntor på

statsskulden, och att de i det sammanhanget också belyser hur statsskuldräntorna fördelar sig över åren om utgifterna periodiseras till de perioder de kostnadsmässigt tillhör.

Med hänsyn till att dessa specialstudier i betydande utsträckning tillgodoser motionärernas synpunkter anser utskottet att behov inte föreligger av en allmän översyn av formerna för redovisningen av statens utgifter och inkomster. Till saken hör också att nuvarande redovisningsprinciper inte tillämpats tillräckligt länge för att en utvärdering skall kunna ske.

Självklart utgör det sagda inget hinder för att redovisningstekniska skevheter av det slag som påtalas i motion Fi715 rättas till. Den i motionen kritiserade metoden för redovisning av realiserade kursförluster på utlandslån har även utskottet satt i fråga vid upprepade tillfällen, senast i betänkandet FiU 1984/85:36. Utskottet framhöll därvid följande:

Att valutaförluster över huvud taget tas upp i dessa sammanhang kan också diskuteras utifrån redovisningsmässiga principer. Enligt nuvarande praxis bokförs valutaförluster i samband med att utlandslån omsätts och ersätts med nya lån. Valutaförlusterna får visserligen till följd att utlandsskuldens bokförda värde i svenska kronor ökar, men de inverkar inte på statens löpande utgifter och inkomster. Däremot minskar de löpande ränteutgifterna när ett lån ersätts av ett annat med fördelaktigare villkor. En sådan faktisk förbättring döljs emellertid bakom den skenbara försämring som valutaförlusterna ger på våra löpande betalningar. Redovisningen av valutaförlusterna kan t.o.m. ge det felaktiga intrycket att det är ofördelaktigt för Sverige att förtidsinlösa lån för att byta ut dem mot lån med fördelaktigare villkor.

Utskottet har mot denna bakgrund tidigare ifrågasatt de nuvarande principerna för redovisningen. Det är därför med tillfredsställelse som utskottet noterar att riksgäldskontoret för närvarande håller på att se över denna fråga i samråd med andra berörda myndigheter. Enligt utskottets mening är det angeläget att frågan snabbt får en lösning.

Slutsatserna av denna översyn har redovisats i en promemoria om statsskuldens värdering och riksgäldskontorets redovisning på statsbudgeten av vissa ränteutgifter och valutaförluster/valutavinster. Promemorian överlämnades till regeringen den 10 april 1986. Av de alternativa redovisningsmetoder som behandlas i den har fullmäktige inte funnit någon som har så bestämda fördelar att fullmäktige varit beredda att förorda den framför nuvarande system. Regeringen har därefter överlämnat promemorian till riksrevisionsverket och uppdragit åt verket att utreda möjligheterna att utforma redovisningen av valutaförluster/valutavinster på ett sådant sätt att dessa fr.o.m. budgetåret 1987/88 inte påverkar statsbudgeten samt konsekvenserna av alternativa omräkningstidpunkter. Verket skall också se över redovisningsformerna för ränteutgifter för statsskuldväxlar. RRV skall redovisa sitt uppdrag till regeringen under hösten 1986. Med hänsyn till de angivna omständigheterna och vad utskottet tidigare anfört (FiU 1984/85:36) finns det enligt utskottets mening inte anledning för riksdagen att nu begära att regeringen vidtar några ytterligare åtgärder.

I motion Fi714 begärs också en utredning av vilka konsekvenser som uppkommer på grund av att de statliga verken har olika sätt att finansiera sina

investeringar. Vad motionären närmast åsyftar är att Vattenfall i motsats till vissa andra affärsdrivande verk erhåller medel över statsbudgeten även för sina förräntningsbara investeringar. Enligt motionären gynnas Vattenfall av att erhålla investeringsmedel direkt från skattebetalarna.

Utskottet får med anledning härav framhålla följande. Sedan några år tillbaka har först televerket och därefter SJ, luftfartsverket och postverket givits möjlighet att finansiera sina fullt förräntningsbara investeringar på den öppna marknaden eller via riksgäldskontoret. Motsvarande möjlighet har ännu inte givits Vattenfall.

Vattenfall har emellertid i ett brev till regeringen nyligen lagt fram förslag om ett nytt system för ekonomisk styrning av verket. Enligt förslaget bör statsmakternas avkastningskrav på verket i fortsättningen i stort motsvara vad som skulle ha gällt vid drift i aktiebolagsform. Vad beträffar frågan om upplåningsformerna anser Vattenfall att det är angeläget att en marknadsanpassning kan skapas och upprätthållas. Man bör därför försöka åstadkomma former för finansieringen som ger följsamhet mot kapitalmarknadens villkor.

Med sitt förslag, som är dagtecknat den 28 augusti 1986, vill alltså Vattenfall i likhet med vissa andra affärsverk få till stånd mer marknadsanpassade former för den ekonomiska styrningen av verksamheten. Motionärens önskemål om mer enhetliga finansieringsformer för affärsverken kommer alltså upp till prövning av regeringen utan särskilt initiativ från riksdagens sida.

Med det anförda avstyrker utskottet bifall till motionerna Fi714 och Fi715.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *återinförande av en kapitalbudgetredovisning*
att riksdagen avslår motionerna 1985/86:Fi714 yrkande 1 och 1985/86:Fi715,

2. beträffande *finansieringen av statens investeringar*
att riksdagen avslår motion 1985/86:Fi714 yrkande 2.

Stockholm den 21 oktober 1986

På finansutskottets vägnar

Arne Gadd

Närvarande: Arne Gadd (s), Anne Wibble (fp), Roland Sundgren (s), Christer Nilsson (s), Nils G. Åsling (c), Rune Rydén (m), Iris Mårtensson (s), Lars De Geer (fp), Filip Fridolfsson (m), Arne Andersson i Gamleby (s), Hans Petersson i Hallstahammar (vpk), Arne Kjörnsberg (s), Hugo Hegeland (m), Rolf Kenneryd (c) och Marianne Carlström (s).

Särskilt yttrande

Finansieringen av statens investeringar

Nils G. Åsling och Rolf Kenneryd (båda c) anför:

De statliga verken har i ökad utsträckning kommit att vända sig till kapitalmarknaden för finansiering av investeringar. Detta nödvändiggör en översyn av tillämpad praxis i redovisningen av verkens förräntningsbara investeringar för att klargöra skilda finansieringsvägar. Detta bör vara möjligt att uppnå utan att på nytt upprätta särskild kapitalbudget, som föreslås i motion Fi714.